



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [16 stycznia 2017 r.]

Adam Bodnar

VII.612.31.2016.MM

Pan

Adam Lipiński

**Pełnomocnik Rządu do spraw
społeczeństwa obywatelskiego**

**Pełnomocnik Rządu do Spraw
Równego Traktowania**

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

[Szanowny Panie Ministrze,]

przedmiotem mojej szczególnej uwagi jako Rzecznika Praw Obywatelskich są wszelkie problemy i nieprawidłowości dotyczące rejestracji stowarzyszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej jako: KRS) Zagadnienie to w istotny sposób wiąże się z realizacją wyrażonej w art. 58 Konstytucji RP wolności zrzeszania się, która stanowi podstawę budowania i rozwijania społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Sprawa ta była już przedmiotem działań Rzecznika, o czym świadczy wystąpienie z 22 lipca 2015 r. skierowane do ówczesnej Marszałek Sejmu – Małgorzaty Kidawy-Błońskiej (kopia pisma w załączeniu) na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 ze zm., dalej jako: *Prawo o stowarzyszeniach*) w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 września 2015 r. *o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1923). Z uwagi na nowe skargi wpływające do Rzecznika oraz doniesienia

medialne dotyczące rejestracji stowarzyszeń problem ten należy uznać za aktualny także w nowym stanie prawnym.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych podnoszą, że praktyka działania organów rejestrowych często w istotny sposób utrudnia proces rejestracji stowarzyszeń. Jednym z podstawowych problemów pozostaje praktyka przedłużania postępowania rejestrowego, np. poprzez wielokrotne wzywianie do dokonywania zmian w statucie bądź niepodejmowanie żadnych działań. Zgodnie z art. 20a ustawy z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 687 ze zm.) wniosek o wpis sąd rejestrowy rozpoznaje nie później niż w terminie 7 dni od daty jego wpływu do sądu. Termin ma jednak jedynie charakter instrukcyjny, co w praktyce oznacza, że postępowanie rejestrowe może trwać dłużej, a organ rejestrowy nie ma obowiązku informowania wnioskodawcy o jego przedłużeniu i przyczynach takiego stanu rzeczy. Stwarza to po stronie organu rejestrowego możliwość arbitralnego wydłużania procesu rejestracji, co w istotny sposób może utrudniać realizację celów, jakie stawia sobie stowarzyszenie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że stowarzyszenia często są tworzone przez obywateli w odpowiedzi na bieżące wydarzenia mające miejsce w życiu społecznym lub z myślą o uzyskaniu dofinansowania w ramach ograniczonych terminami konkursów. W takich sytuacjach sprawność procesu rejestracji ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania wolności zrzeszania się.

Pragnę również zwrócić uwagę, że przedstawiciele niektórych organizacji społecznych, z którymi spotykałem się w ubiegłym roku podczas spotkań regionalnych, wskazują, że w trakcie procesu rejestracji często wyznacza się 7 dniowe terminy do uzupełnienia wniosków. Tego rodzaju terminy są w pełni adekwatne w przypadku podmiotów gospodarczych, w których decyzje podejmuje zarząd. W przypadku organizacji pozarządowych często są one jednak trudne do dotrzymania, z uwagi na konieczność zebrania walnego zgromadzenia. W praktyce organizacje składają w takich sytuacjach wnioski o przedłużenie tego terminu na uzupełnienie wniosku ze względu na nadzwyczajne okoliczności i powołują się na czasową nieobecność jednego z członków zarządu. W mojej ocenie zasadne byłoby więc dostosowanie procedury wzywania o uzupełnienie wniosku o wpisanie do rejestru do specyfiki podmiotów wnioskujących o taki wpis.

Kolejny problem, który został podniesiony podczas spotkań regionalnych RPO dotyczy składanych przez organizacje pożytku publicznego wniosków o rozszerzenie działalności statutowej. Przedstawiciele tych organizacji wskazują, że sąd rejestrowy często oczekuje potwierdzenia prowadzenia nowego rodzaju działalności przez określony okres czasu. Tego rodzaju praktyka powoduje konieczność prowadzenia działalności pozastatutowej i uniemożliwia organizacjom pożytku publicznego pozyskiwanie dofinansowania w tym zakresie.

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że w praktyce zdarza się, że w procesie rejestracji, często na wniosek organu, który sprawować będzie nadzór, stawiane są stowarzyszeniom wymagania niewynikające z przepisów prawa. Oczywiście obywatele mogą w takich sytuacjach korzystać z przysługujących im środków odwoławczych. Prowadzi to jednak do istotnego wydłużenia procesu rejestracji. Jedno ze stowarzyszeń, którego wniosek został przekazany Rzecznikowi, podnosi, że podczas procesu rejestracji zakwestionowano m.in. możliwość podejmowania uchwał w drodze głosowania elektronicznego, czy dopuszczalność prowadzenia odpłatnej działalności statutowej. Często prowadzi to do zmiany decyzji sądu rejestrowego krótko po wpisaniu stowarzyszenia do rejestru, co w znacznym stopniu ogranicza możliwość prawidłowego funkcjonowania takich stowarzyszeń. Wydaje się więc, że zasadnym byłoby wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na zajęcie stanowiska w sprawie postanowień statutu właściwemu organowi nadzoru podczas procedury rejestracyjnej. Ograniczyłoby to możliwość kwestionowania przez taki organ już zarejestrowanego statutu.

Sprawą, która wywołała szczególne zainteresowanie opinii publicznej, jest proces rejestracji stowarzyszenia „Lex super omnia” zrzeszającego prokuratorów (zob. artykuł M. Jałoszewskiego, *Prokuratorzy chcą bronić niezależności śledczych. Sad odmawia im rejestracji stowarzyszenia*, opublikowany 5 grudnia 2016 r. w „Gazecie Wyborczej”). Członkowie stowarzyszenia podnoszą, że organ rejestrowy kwestionuje postanowienia statutu analogiczne do postanowień zawartych w statutach już zarejestrowanych stowarzyszeń. Wskazują oni, że pomimo istotnych wątpliwości powstałych w procesie rejestracji sąd odmówił wyznaczenia posiedzenia wyjaśniającego, o którym mowa w art. 16 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach. Ponadto, wnioskodawcy mieli ograniczony dostęp do akt sprawy.

Grupą stowarzyszeń, dla których proces rejestracji jest szczególnie utrudniony są stowarzyszenia ogrodowe inne niż Polski Związek Działkowców. Z dniem 19 stycznia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 40 ze zm., dalej jako: u.r.o.d.). Miała ona na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10), w którym Trybunał uznał zarówno prawny, jak i faktyczny monopol Polskiego Związku Działkowców (dalej jako: PZD) za niezgodny z zawartą w Konstytucji wolnością zrzeszania się. Z treści wpływających do Rzecznika skarg wynika jednak, że przewidziana w art. 69 i 70 u.r.o.d. procedura wyodrębniania się stowarzyszeń ogrodowych ze struktur PZD jest bardzo uciążliwa w przypadku dużych ogrodów działkowych i w praktyce uniemożliwia wyodrębnienie się stowarzyszeń działających w takich ogrodach. Skarżący podnoszą, że niezwykle trudno jest spełnić określony w art. 70 ust. 2 u.r.o.d. wymóg obecności co najmniej połowy liczby działkowców korzystających z działek na terenie rodzinnego ogrodu działkowego. Należy tu zwrócić uwagę, że do czasu wyodrębnienia się ze struktur PZD nowe stowarzyszenia ogrodowe są jednostkami słabszymi – mają ograniczone zdolności organizacyjne, a ponadto w odróżnieniu do PZD nie dysponują majątkiem ogrodu. Ewentualna możliwość wyodrębnienia się jest uzależniona od zaangażowania i świadomości prawnej poszczególnych działkowców, którzy często od wielu lat są członkami PZD i mylnie utożsamiają to stowarzyszenie z gwarancją istnienia ogrodów działkowych jako takich. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że zebranie, na którym przeprowadza się głosowanie w przedmiocie wyodrębnienia rodzinnego ogrodu działkowego jest zwoływane przez zarząd będący organem PZD, co stwarza możliwości wywierania wpływu przez PZD na wynik głosowania. Ponadto, w praktyce zdarza się, że po spełnieniu wymogów formalnych proces rejestracji również bywa utrudniony z uwagi na skargi wnoszone przez PZD (np. przypadek stowarzyszenia Ogrodowego ROD „Pod Grzybem” w Świdnicy opisany w artykule Marty Sys pt. *Odcinamy pepowinę – czyli trudny proces usamodzielniania się działkowców*, opublikowany 21 grudnia 2016 r. w portalu www.wiadomosci.ngo.pl). Problem ten pojawia się w wielu skargach wpływających do Rzecznika od początku obowiązywania nowej ustawy o ROD. W załączeniu przesyłam najnowszy wniosek niezależnych działkowców odnoszący się m.in. do tego zagadnienia. W praktyce tylko niewielka część rodzinnych ogrodów działkowych wyodrębniła się ze

struktur PZD, na co zwróciła uwagę w interpelacji nr 3797 z dnia 30 maja 2016 r. Pani Poseł Beata Małecka-Libera. Na problemy dotyczące mechanizmu wyodrębniania się stowarzyszeń ogrodowych wskazał również w interpelacji nr 3718 z dnia 30 maja 2016 r. Pan Poseł Tomasz Cimoszewicz. Warto zwrócić uwagę, że obie interpelacje zostały umotywowane sygnałami wpływającymi do posłów od wyborców. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa stoi na stanowisku, że procedura wyodrębniania stowarzyszeń ogrodowych w obecnym kształcie ma na celu zachowanie spójności poszczególnych ogrodów działkowych (zob. odpowiedź na interpelację nr 3781 z 4 lipca 2016 r.). W mojej ocenie rozwiązanie to jednak wydaje się nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności zrzeszania się. Brak jest przesłanek do założenia, że nowe stowarzyszenia ogrodowe w mniejszym stopniu będą gwarantowały spójność ogrodów działkowych niż PZD.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie. W szczególności proszę o wskazanie, czy w Pana ocenie zasadnym nie byłoby podjęcie działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie procedury rejestracji stowarzyszeń, a w konsekwencji lepiej gwarantujących poszanowanie wolności zrzeszania się i wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Proszę również o poinformowanie mnie, czy do Pana Ministra wpływają skargi dotyczące procesu rejestracji stowarzyszeń, w tym stowarzyszeń ogrodowych.

(-) [Adam Bodnar]

Załącznik 2